

*María Frades Méndez**

La crisis de los refugiados en
perspectiva

La crisis de los refugiados en perspectiva

Resumen

Este análisis pretende, apoyándose en datos desde 1999 hasta la actualidad, analizar la estrategia de gestión migratoria aplicada y la consecuente situación de los refugiados y solicitantes de asilo procedentes de África que han llegado a territorio español a lo largo de este periodo, así como sus características, causas y protección brindada.

Palabras clave

Refugiados, África, fronteras, migraciones, asilo, estrategia española, migración irregular.

The refugee crisis in perspective

Abstrac

This study aims to analyze the situation of African refugees and asylum seekers who have arrived to Spain since 1999 to date, their main characteristics, causes and protection provided, as well as to question the applied migration management measures within that period.

Keywords:

Refugees, Africa, borders, migrations, asylum, Spanish strategy, irregular migration

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Los que no llegaron a buen puerto

El atraco del barco *Aquarius* en España como muestra de solidaridad ante una situación de emergencia humanitaria ha reabierto el debate sobre la acogida de refugiados en nuestro país y, con él, los mitos sobre este colectivo.

Sin embargo, llevan mucho tiempo llegando a nuestras costas, frecuentemente confundidos con migrantes económicos en situación irregular, y no ha sido hasta la «crisis de los refugiados»¹ procedentes de Siria cuando se ha vuelto a poner sobre la mesa la polémica gestión de esta compleja situación y, con ello, gracias al poder mediático, la opinión pública se ha familiarizado con términos como «refugiado», «solicitante de asilo» o «protección internacional».

España, como puerta a la Unión Europea por triple vía del continente africano², tiene sin duda un papel fundamental y, por tanto, también una responsabilidad en la gestión de los flujos de migraciones procedentes de África y muy especialmente en la acogida de refugiados africanos.

Esta situación geográfica privilegiada no es, sin embargo, una cuestión que afecte meramente al ámbito nacional sino que la nuestra conforma junto con la italiana y la griega las tres vías de entrada a la Unión Europea, para los migrantes procedentes de África y Asia. Sin embargo, a diferencia de las otras dos, España es la única que tiene la importante peculiaridad de ser accesible por vía terrestre desde África³.

No obstante, pese a su condición de país fronterizo no goza de una larga tradición como país receptor de inmigración. Por el contrario, el fenómeno migratorio en España es mucho más reciente que en otros países de nuestro entorno⁴, aunque el rápido aumento del volumen de llegada de inmigrantes de diferentes nacionalidades en distintas olas

¹ Término que se acuña en relación al flujo masivo de refugiados procedentes de Siria a tierras europeas por el conflicto bélico acaecido en dicho país desde 2011.

² Desde el punto de vista geográfico, hace frontera con el continente africano por vía terrestre y marítima, con los territorios de Ceuta y Melilla por un lado, y las islas Canarias y la costa peninsular, respectivamente.

³ En concreto, las rutas principales que utilizan los migrantes, y por ende los refugiados, para alcanzar territorio español son la ruta de África Occidental y la ruta del Mediterráneo Oeste. Ver CEAR. *Movimientos migratorios en España y Europa* 2016, disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/02/Informe-rutas-migratorias.pdf>. Fecha de la consulta 25.05.2018.

⁴ Como Reino Unido o Francia. Ver MORALES, Laura. *La politización de la inmigración en España en perspectiva comparada*. CIDOB, septiembre 2012, disponible en https://www.cidob.org/es/publicaciones/series_pasadas/documentos/migraciones/la_politizacion_de_la_inmigracion_en_espana_en_perspectiva_comparada. Fecha de consulta: 25.05.2018.

migratorias ha hecho que, en muy poco tiempo, llegase a alcanzar niveles de población inmigrante equivalentes a los de países con una larga tradición de flujos de inmigración⁵. No es hasta finales de los años 90 cuando se empieza a observar un aumento del flujo de migrantes procedentes de países africanos y desde ese momento comienzan asimismo a reforzarse las medidas de seguridad y de control migratorio en frontera⁶, así como otras estrechamente vinculadas a aquellas pero de carácter político y legislativo, tales como el incremento de la cooperación en cuestiones migratorias con los países fronterizos⁷.

Podrían destacarse tres grandes hitos que han marcado no solo la opinión pública y la legislación al respecto sino también la estrategia de España para hacer frente a la gestión de estas llegadas.

El primero de ellos es 2005, cuando se da el primer *boom* de migrantes procedentes de países subsaharianos que supuso una presión migratoria sin precedentes en las fronteras de Ceuta y Melilla⁸. Solo un año más tarde se dio la que pasó a denominarse como «crisis de los cayucos», cuando más de 30.000 migrantes llegaron a las costas canarias⁹. Un tercer momento llega después de las Primaveras Árabes, cuando los países de tránsito que ejercían de tapón se desestabilizan y son incapaces de ejercer un control efectivo¹⁰, mientras, las crisis que se dan en otros países como Egipto, Somalia, Eritrea y Sudán y, sobre todo, Siria provocan un flujo masivo de refugiados hacia los primeros¹¹.

⁵ *Ibídem.*

⁶ Ejemplos de estas medidas son la construcción de la valla fronteriza en las ciudades de Ceuta y Melilla. Ver AMNISTÍA INTERNACIONAL. *El asilo en España, un sistema poco acogedor*, mayo 2016, disponible en www.doc.es.amnesty.org. Fecha de consulta 25.05.2018. La colocación de concertinas, el incremento de la cooperación con Marruecos para el control migratorio y la práctica sistemática de las devoluciones ilegales. Ver CEAR. *Refugiados y migrantes en España: Los muros invisibles tras la frontera sur 2017*, Madrid, disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-FRONTERA-SUR.pdf>. Fecha de consulta 25.05.2018.

⁷ *Ibídem.*

⁸ CEAR. *Marruecos: Desprotección y vulneración de derechos de las personas migrantes y refugiadas a las puertas de Europa 2015*, disponible en https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/11/informe_marruecos_cear_2015_definitivo.pdf. Fecha de consulta 25.05.2018.

⁹ *Ibídem.*

¹⁰ GONZÁLEZ, E. Carmen. *Prioridades estratégicas de la acción exterior española en relación con las migraciones*. Real Instituto Elcano, julio de 2014, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/eee20-2014-gonzalez-enriquez-prioridades-estrategicas-accion-exterior-espanola-migraciones. Fecha de consulta 25.05.2018.

¹¹ *Ibídem.*

Pero, ¿quiénes son realmente y de dónde proceden estos migrantes en situación irregular?

Análisis de los datos que fundamentan el estudio

Para tratar de dar respuesta a esta pregunta, basta con analizar los datos del Ministerio del Interior¹² para el periodo 1999-2016, relativos a los solicitantes de asilo y, posteriormente, con ayuda de los datos de las resoluciones favorables y desfavorables a las solicitudes realizadas por los primeros, comparar cómo se han gestionado estas llegadas de refugiados procedentes de África a lo largo de la historia.

En términos regionales, observamos cómo la región con un mayor número de solicitantes de asilo en el periodo estudiado es África Occidental¹³, con un total de 26 614. Esta cifra duplica¹⁴ la de la región de África Septentrional¹⁵, pese a ser esta mucho más próxima en términos de distancia y de relaciones bilaterales. La región de África Central se sitúa en tercer lugar con 5.866 solicitantes de asilo de los cuales la mayoría pertenecen a la República Democrática del Congo y a Camerún.

Como es natural, las dos regiones más alejadas de España son también de las que ha llegado un menor número de refugiados a territorio español para solicitar asilo. Sin embargo, frente a la región de África Meridional¹⁶ que cuenta con una cifra total de 32 solicitantes, sorprende que la región de África Oriental¹⁷ haya alcanzado un total de 2.903 a lo largo de este periodo, de los cuales más de la mitad se corresponden a nacionales somalíes.

Pasando al plano estatal, se observa en primer lugar que las cifras de procedencia más numerosas se corresponden, en su mayoría, con los países más próximos a España, especialmente Argelia, pero también Sierra Leona, Malí, Costa de Marfil y Marruecos.

¹² Ministerio del Interior, Anuarios Estadísticos, disponible en <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas>. Fecha de consulta 25.05.2018.

¹³ Región compuesta por los siguientes países: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

¹⁴ Con un total de 13.417.

¹⁵ Región conformada por Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Sahara Occidental (no reconocido como Estado) y Sudán. Es destacable asimismo que del total de solicitantes procedentes de dicha región, un 70% se corresponde exclusivamente a nacionales argelinos.

¹⁶ Esta región la componen los países de Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica.

¹⁷ Comprende los países de Burundi, Comoras, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malasi, Mozambique, Ruanda, Somalia, Sudán del Sur, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabue.

En términos absolutos, no obstante, el país del que procede el mayor número de solicitantes de asilo desde que se tienen datos registrados es Nigeria, con 11.193 solicitantes, seguido de Argelia, con un total de 9.336.

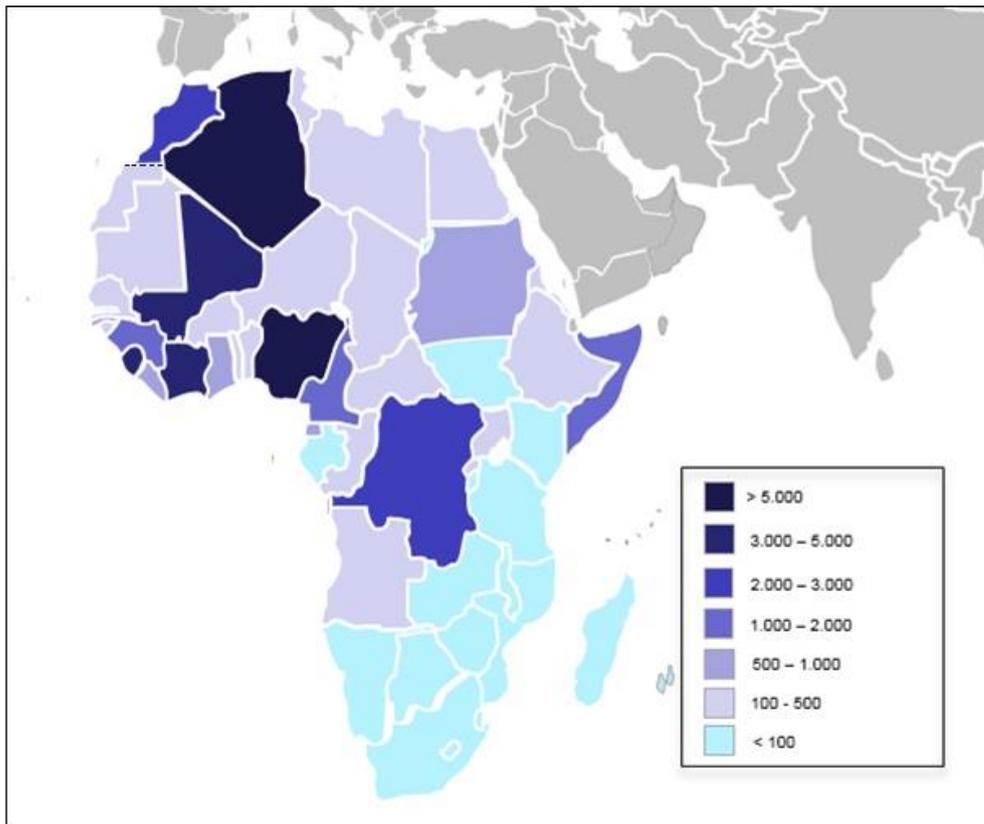


Figura 1. Número de solicitantes de asilo totales en España para el periodo 1999-2016.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Nuevamente sorprenden las cifras alcanzadas por refugiados procedentes de algunos países que se encuentran muy lejanos de España, frente a otros que están más próximos pero cuyo volumen de solicitantes de asilo en el Estado español es muy inferior, casi anecdótico¹⁸.

Llegados a este punto, procede preguntarse ¿qué ocurrió con todos esos solicitantes de asilo en nuestro país?

¹⁸ Tales son los casos de la República Democrática del Congo con 2.307 solicitantes y Somalia con 1.623, en cifras totales para todo el periodo estudiado. En el caso opuesto podríamos destacar Libia, que en todo el periodo estudiado únicamente ha alcanzado la cifra de 217 solicitantes de asilo, también Túnez con 135 y Mauritania con 352.

De acuerdo con la legislación vigente¹⁹, estas solicitudes de asilo pueden ser admitidas a trámite o no. De ser admitidas, son posteriormente resueltas y clasificadas como favorables o desfavorables.

Atendiendo simplemente a los datos obtenidos, lo primero que observamos es que, en términos absolutos, el país cuyos nacionales han sufrido un número mayor de denegaciones de asilo con gran diferencia ha sido Argelia, con 1893. Le siguen a larga distancia Nigeria, con 939 y Marruecos, con 870²⁰.

No obstante, si analizamos estos datos conjuntamente con los anteriores, observamos cómo los picos con mayor número de solicitudes de asilo destacados previamente coinciden en muchos casos con los picos de mayor número de denegaciones de asilo²¹. Este fenómeno, si bien tiene sentido en términos absolutos, dado que es mayor el volumen de solicitantes también lo es la de denegados, es cuestionable en términos relativos, ya que precisamente como se detallará más adelante, esos picos suelen coincidir con momentos de conflicto o tensión en los países de origen, razones que, en principio, deberían ser suficientes para dar asilo a todos los nacionales procedentes de dicho país, como se está haciendo actualmente con los refugiados que huyen del conflicto sirio.

Sin embargo, también hay casos²² en el lado totalmente opuesto en los que el número de solicitudes es muy alto y la resolución desfavorable muy baja²³.

Por otra parte, y de acuerdo con los datos del Ministerio del Interior relativos a las decisiones positivas de acogida, que engloban conjuntamente las efectuadas de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951²⁴, las de «protección subsidiaria» y las denominadas «razones humanitarias», cuyo soporte jurídico se

¹⁹ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf>.

²⁰ Datos obtenidos del Ministerio del Interior.

²¹ Ejemplos de esta situación se dieron en 1999, cuando se les negó el asilo a 230 refugiados de Sierra Leona, también en 2008 a 129 sudaneses y en 2015 a 161 marroquíes.

²² Así ocurrió con los refugiados procedentes de Gambia, Ghana, Guinea y Guinea Ecuatorial en el año 2004, cuando estos alcanzan su pico histórico en volumen superando la centena de solicitantes de asilo, mientras el número de personas a las que se denegó el asilo no llega a la decena²².

Lo mismo ocurre con los procedentes de Liberia en su pico de 2003, en el que solo hay 9 denegados de 190 solicitantes, de Camerún en el mismo año, con 10 y 178, respectivamente, y de República Centroafricana en 2016, con 1 y 108.

²³ Cabe recordar, no obstante, a este respecto, que no todas las solicitudes que no son denegadas son resoluciones positivas. También hay muchas que no son admitidas a trámite por no superar las cuestiones formales o procedimentales.

²⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, disponible en <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/>. Fecha de consulta 25.05.2018.

encuentra en el artículo 37B de dicha Convención, la cifra total de refugiados procedentes de África que han recibido algún tipo de protección por parte del Estado español, desde 1999 hasta 2016, es de 3.124²⁵.

De ese total de refugiados que ha acogido España desde 1999, destacan en número tres nacionalidades: somalíes, argelinos y marfileños²⁶.

De nuevo, para ver las dimensiones de esta situación y apoyar la hipótesis planteada es necesario hacerlo en términos comparativos en relación al número de solicitantes. En estos términos, las cifras son asimismo sorprendentes: en los picos que antes mencionábamos en los que se daba un mayor volumen de solicitudes, la acogida no está en proporción²⁷, y en muchos otros, estas solicitudes se saldan sin ninguna acogida por parte del Estado español²⁸.

Un caso especialmente destacable es el de Malí, que representa el tercer país africano con mayor número de solicitantes de asilo en España, con un total de 3.430 personas solicitantes, y del que no se registra ninguna decisión positiva en todo el periodo analizado.

En términos relativos, los países cuyos nacionales han obtenido un mayor número de decisiones favorables en relación al número de solicitantes son Somalia, con un 42%, Eritrea, con un 40%, Guinea Ecuatorial, con un 34% y Etiopía, con un 31%. El resto de países no superan el 20% de decisiones positivas al asilo, contabilizando dentro de estas, como señalábamos anteriormente, todos los tipos de protección existentes.

Observando los datos ahora desde una perspectiva cronológica se comprueba que estos no presentan una tendencia lineal sino que existen, como adelantábamos, puntos muy determinados en los que se produce un aumento exponencial de solicitantes y otros momentos en los que se reducen a cifras muy bajas en comparación.

²⁵ Hay que tener en cuenta que esta cifra engloba al conjunto de países que conforman el continente africano durante un periodo de 17 años y con ello todas las situaciones de tensión y conflicto acaecidas en los mismos que han llevado a esta salida de nacionales que se sienten desprotegidos en su país de origen.

²⁶ Argelia 542, Costa de Marfil 492 y Somalia 683.

²⁷ Claros ejemplos de esto son Angola, con su pico de 102 solicitantes en 2002 y solo 2 finalmente amparados con algún tipo de protección, Chad, 178 y 2, Nigeria 1688 y 3, República Democrática del Congo 274 y 10, y Costa de Marfil 550 y 28, respectivamente.

²⁸ Es este el caso de los refugiados procedentes de Benín, Burkina Faso, Chad, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Libia, Mauritania, Senegal, Sudán y Túnez en sus correspondientes picos de mayor afluencia de solicitantes.

Esta fluctuación nos sirve en primer lugar para cuanto menos cuestionar un argumento frecuentemente utilizado en contra de la acogida de refugiados: el llamado «efecto llamada». Si bien este concepto se utiliza mucho para justificar que se gestione de una manera estricta a los migrantes económicos en general, tanto documentados como indocumentados, es cuestionable si nos referimos a los refugiados, ya que para ellos no es una opción la migración ni, en principio, deberían verse afectados por lo que hayan hecho nacionales de su mismo país en años anteriores, puesto que la migración en su caso es una necesidad puntual no condicionada a otras circunstancias.

Si ya podría fundamentarse esta idea con el análisis de las cifras sobre solicitantes de asilo, se refuerza aún más con el análisis de las resoluciones desfavorables. Así, como puede comprobarse atendiendo a las cifras para el periodo de estudio²⁹, un alto número de denegaciones de asilo a nacionales de un país no desalienta que refugiados procedentes del mismo país vuelvan a solicitar asilo al año siguiente, e incluso aunque el número de denegaciones vuelva a ser alto sigue habiendo un gran volumen de solicitantes de asilo al año siguiente³⁰.

Sí existe, sin embargo, de acuerdo con los datos, una relación directa entre el número de solicitantes de asilo y la situación de su país de procedencia. En efecto, si echamos un rápido vistazo a lo que ocurría en estos países en los años de mayor afluencia de refugiados procedentes de los mismos arribados a territorio español, comprobaremos, como ya veníamos adelantando, cuán relacionada está esta cifra con la situación de inestabilidad, crisis o conflicto del país correspondiente.

No obstante, si bien en algunos casos encontramos causas muy claras que desencadenan grandes masas de población que se ven obligadas a huir de su país, en otros esta situación se da como consecuencia de estados de inestabilidad más prolongados en el tiempo, por lo que no resulta tan sencillo identificar los picos de solicitantes con hechos puntuales en ese país para ese momento. Ejemplos de ello son Nigeria o Argelia, cuyos periodos de mayor inestabilidad política y social³¹ coinciden con los periodos de mayor afluencia de refugiados a territorio español.

²⁹ Periodo que comprende de 1999 a 2016. Ver base de datos del Ministerio del Interior. *Op. cit.*, p. 4.

³⁰ Esto se observa de forma muy clara en los refugiados procedentes de Argelia, donde el número de denegaciones se mantiene superando la centena durante varios años consecutivos en tres ocasiones diferentes³⁰.

³¹ En Nigeria la situación de inestabilidad caracteriza al país desde su independencia, sucediéndose los golpes de Estado y conflictos armados internos, con tensiones especialmente motivadas por cuestiones religiosas. Ver *Panorama geopolítico de conflictos 2015*, IEEEE, noviembre 2015, disponible en

De una forma mucho más evidente se puede comprobar esta relación directa en los casos en los que se dan conflictos o tensiones muy puntuales.

Este es el caso de Angola, que tras su independencia de Portugal se adentra en una guerra civil que se prolonga durante 27 años hasta 2002, dejando cerca de un millón y medio de muertos y más de 4 millones de desplazados³². Volviendo a nuestros datos, es precisamente a partir de 2003 cuando la cifra de solicitantes de asilo cae en un 70%³³ y continúa descendiendo hasta situarse incluso por debajo de la decena a partir de 2007. Sierra Leona sufre también una guerra civil desde 1991 al año 2001, fecha a partir de la cual se reduce drásticamente³⁴ el número de personas procedentes de este país que llegan a nuestra frontera solicitando asilo³⁵.

Casos similares suceden asimismo en Liberia³⁶, Somalia³⁷, República Democrática del Congo³⁸, Costa de Marfil³⁹ y Malí⁴⁰.

Cabe destacar especialmente el caso de la República Centroafricana, la cual nunca sufrió un conflicto interno de gran magnitud hasta 2013⁴¹. No es casualidad, por tanto,

<http://www.ieeee.es/publicaciones-new/panorama-geopolitico-de-los-conflictos/>. Fecha de consulta: 25.05.2018. El periodo de mayor afluencia de refugiados nigerianos a nuestro país es el comprendido entre los años 2001-2004. En el caso de Argelia, la inestabilidad prolongada provocó un gran volumen de refugiados precisamente hasta 1999, cuando asciende al poder Abdelaziz Buteflika y la situación se estabiliza, pasando en solo un año de recibir 1.342 solicitantes de asilo a 326 en el año 2000. Ver http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1115_guerras_olvida/page3.shtml.

³² Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *Panorama geopolítico de conflictos 2012*, febrero 2013, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2012.pdf. Fecha de consulta: 25.05.2018.

³³ Pasó de 102 en 2002 a 31 en 2003.

³⁴ Con un decrecimiento en los años consecutivos que ronda el 50 % anual.

³⁵ Ver base de datos del Ministerio del Interior. *Op. cit.*, p. 4.

³⁶ Durante la guerra civil 1989 y 2003 se sitúa el pico histórico más alto en 2003, con 190 solicitantes y a partir de 2005 esta cifra se reduce a 32 y continúa en descenso hasta mantenerse rondando la decena de 2009 en adelante.

³⁷ Los años más cruentos de la guerra civil que tuvo lugar en este país durante más de treinta años, 2006-2009, coinciden exactamente con uno de los picos más claros de solicitantes de asilo de los datos aportados. Así, en 2006 fueron apenas 10 los solicitantes de asilo procedentes de dicho país mientras solo un año más tarde constituyeron 154, continuando en cifras superiores a la centena hasta 2010 que vuelve a caer a 39.

³⁸ En la República Democrática del Congo, la cifra de solicitantes es elevada desde que se tienen cifras, con especial hincapié en los años 2003 y 2004, hasta 2010 cuando se observa un ligero descenso³⁸. En estos años se vivió en el país la segunda guerra del Congo, también conocida como Guerra Mundial Africana o Gran Guerra de África o la Guerra del coltán, que dejó más de 5,4 millones de víctimas mortales, convirtiendo a este conflicto en el más mortífero desde la Segunda Guerra Mundial.

³⁹ Costa de Marfil presenta su pico más alto precisamente en 2011, con 550 solicitantes de asilo, mientras que los años inmediatamente anterior y posterior la cifra apenas superaba la centena y a partir de 2012 se reduce moderadamente.

⁴⁰ Pasó de haber 10.864 refugiados procedentes de dicho país en marzo de 2012 a 112.172 en octubre de ese mismo año, en términos globales. Ver <https://data2.unhcr.org/en/situations/malisituation>.

⁴¹ Dicho año la alianza rebelde Seleka arrebató el poder al presidente Bozizé y se inició un conflicto violento

que la cifra de solicitantes de asilo procedentes de dicho país fuera prácticamente anecdótica hasta 2016, momento en el que se produce un incremento del 327%⁴². Hasta aquí hemos estado vinculando las figuras de refugiado y solicitante de asilo⁴³, pero, dadas las situaciones de inestabilidad descritas, puede sospecharse que las cifras de migrantes forzados provocadas por las mismas fueron muy superiores a las reflejadas.

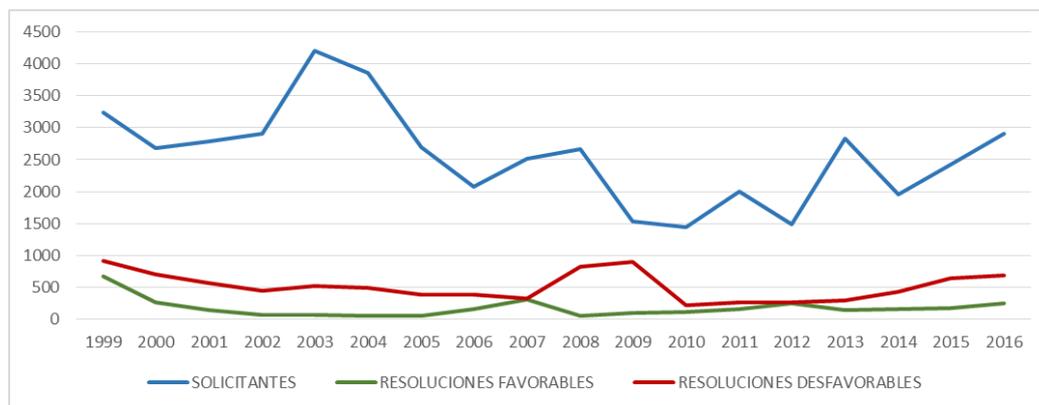


Figura 2. Comparativa entre n.º de solicitantes, resoluciones favorables y desfavorables.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Esto no es una mera hipótesis, sino que puede también fácilmente demostrarse comparando los datos de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) de las detecciones en frontera⁴⁴ para las rutas que conciernen a España⁴⁵ y las cifras de los solicitantes de asilo anteriormente mencionadas⁴⁶.

al que se trató de poner fin con el alto al fuego de julio de 2014, el despliegue de la operación de Naciones Unidas en septiembre de este mismo año, y la celebración de elecciones presidenciales en febrero de 2015. Ver Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *Panorama geopolítico de conflictos 2014*, diciembre 2015, disponible en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/panorama-geopolitico-de-los-conflictos/>. Fecha de consulta: 25.05.2018.

⁴² Pasa de 33 a 108.

⁴³ Cabe recordar a este respecto que un refugiado no necesita solicitar asilo para ser considerado como tal, sino que lo es desde el momento mismo en que cruza la frontera de su país nacional huyendo por temor a ser perseguido por motivos de raza, etnia, religión, entre otros, y esto le brinda una serie de derechos no condicionados a ninguna otra circunstancia. Ver artículo 1. A) de la Convención de Ginebra de 1951, disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>. Fecha de consulta 25.05.2018.

⁴⁴ FRONTEX, base de datos, disponible en <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>. Fecha de consulta 25.05.2018.

⁴⁵ Las denominadas África Occidental y Mediterráneo Occidental, en sus vertientes tanto terrestre como marítima.

⁴⁶ Ver página 2 y ss.

Con estos efectivamente se comprueba cómo los años en los que se da un mayor número de solicitudes de asilo por parte de nacionales de un mismo país también es el año en el que más detecciones en frontera se producen de nacionales de dicho país⁴⁷. Además, son también muchos los años en los que el número de solicitudes es incluso inferior al número de detecciones en frontera⁴⁸.

A la luz de estos datos se podría deducir que, efectivamente, muchos de los que tradicionalmente han sido considerados migrantes en situación irregular podrían ser en realidad refugiados.

Controlar la migración irregular o garantizar los derechos de los refugiados

En efecto, salvando las particularidades de cada uno de los regímenes concernientes a la regulación de los derechos de los refugiados en sus tres niveles, nacional⁴⁹, comunitario⁵⁰ e internacional⁵¹, son dos los pilares en materia de asilo: el derecho por parte del refugiado a solicitar asilo y el principio de *non-refoulement*⁵², según el cual no

⁴⁷ Sucede así por ejemplo con los nacionales de Costa de Marfil, de los que se registra en 2011 550 solicitantes de asilo y 466 detecciones en frontera.

⁴⁸ Sorprende particularmente en este sentido el caso de Camerún, que en 2010 registró su número más elevado de solicitantes de asilo, con 156 y se produjeron 254 detecciones en frontera. Lo mismo ocurre en el Chad en el año con mayor registro de solicitantes de asilo, 2011, en el que hay 23 solicitudes y 230 nacionales detectados en frontera. En los casos marroquí y argelino esta comparación es aún más notable y se da a lo largo de todo el periodo estudiado.

⁴⁹ Ley 12/2009. *Op. cit.*, p. 4.

⁵⁰ Ver Unión Europea, Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). *Diario oficial de la Unión Europea* n.º 337, 20 de diciembre de 1995; Unión Europea. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). *Diario oficial de la Unión* publicado el 29 de junio de 2013; Unión Europea, Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. *Diario Oficial de la Unión Europea* a 29 de junio de 2013; REGLAMENTO (UE) N.º 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de junio de 2013, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?Uri=celex%3A32013R0604>. Fecha de consulta: 25.05.18; y REGLAMENTO (CE) n.º 343/2003 DEL CONSEJO de 18 de febrero de 2003. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:ES:PDF>. Fecha de consulta: 25.05.18.

⁵¹ En materia de asilo, los instrumentos que, por excelencia, regulan esta cuestión a nivel internacional son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, comúnmente conocida como la Convención de Ginebra, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, también conocido como Protocolo de Nueva York, en concordancia con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948. A raíz de estos, se encuentra asimismo regulado de una forma más específica a nivel del derecho comunitario y nacional.

⁵² El principio de *non-refoulement*, considerado por la doctrina como un pilar fundamental en materia de asilo y refugio se contempla a nivel internacional tanto en el Estatuto de los Refugiados, en su artículo 33, que además es uno de los dos artículos que la propia Convención no permite modificar ni acepta reservas

está permitido a ningún Estado parte de dicha Convención deportar a ningún refugiado a su país de origen antes de resolver su solicitud.

La efectiva protección de estos dos derechos es lo que actualmente se ha puesto en tela de juicio a partir de la crisis de refugiados sirios, con el refuerzo de las llamadas «estrategias de contención de migrantes».

Estas estrategias de contención de migrantes hacen referencia al conjunto de acciones llevadas a cabo por los países de destino, en este caso España, y recientemente también de una forma aún más manifiesta por la Unión Europea, que tienen por objeto el control de los migrantes y refugiados en los países de tránsito de manera que no consigan acceder al territorio.

Estas estrategias tienen una doble cara: por un lado, podría argumentarse que tratan de reducir los flujos de migración irregular, luchar contra el tráfico de personas y reducir las muertes de migrantes en las rutas peligrosas a las que se someten. Sin embargo, muchos autores, ONG⁵³ y otros defensores de derechos humanos, denuncian que en realidad lo que se trata de evitar es la entrada de migrantes en nuestro país y, con ella, la reacción de la sociedad española, en otras palabras, trasladar el problema a otro.

Para muchos autores, además, estas estrategias llevan a tildar a la Unión Europea de «fortaleza de Europa», haciendo alusión al conjunto de medidas puestas en marcha para blindar el continente⁵⁴.

La más visible de estas medidas es la construcción de vallas fronterizas. Ya nos hemos referido a ella en relación al caso español⁵⁵ pero, de nuevo, no es el único. Con la actual «crisis de refugiados sirios» son muchos los países europeos que han reinstaurado el

por parte de los Estados firmantes, como también en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptada en el seno de la ONU el 10 de diciembre de 1984, ver Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, diciembre de 1984, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>. Fecha de consulta 25.05.18.

⁵³ CEAR. *La situación de las personas refugiadas en España*, informe anual 2011, disponible en <https://cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-2011-de-CEAR.pdf>. Fecha de consulta: 25.05.2018.

⁵⁴ PÉREZ VILLALOBOS, María Concepción. «La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Unión Europea». *Anales de Derecho*, enero 2017, disponible en <http://revistas.um.es/analesderecho>. Fecha de la consulta 25.05.2018.

⁵⁵ Ver página 1 y ss.

control fronterizo incluso dentro del Espacio Schengen⁵⁶, han aumentado su control de seguridad⁵⁷ o han creado vallas en las fronteras con países de tránsito⁵⁸.

Una segunda práctica utilizada tanto a nivel nacional como comunitario es la ratificación de acuerdos marco para la cooperación migratoria y la readmisión de migrantes en situación irregular por el país de origen contraparte.

La Declaración entre la Unión Europea y Turquía⁵⁹ es uno de los más recientes y quizá conocidos ejemplos de ello, pero no es el único. Su proclamación ha sido muy polémica fundamentalmente porque representa una situación nueva en el ámbito comunitario: la de externalizar el deber de protección internacional⁶⁰.

Un año posterior pero igualmente polémica⁶¹ es la Declaración entre la Unión Europea y Libia⁶², adoptada en la cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea celebrada en Malta en febrero de 2017⁶³.

⁵⁶ Alemania, seguida por Francia, Bélgica y Polonia. Ver <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3234524/Europe-slams-migrant-door-Hungary-Austria-Slovakia-Holland-shut-borders-Germany-imposes-controls-saying-t-cope.html>. Fecha de consulta 25.05.18.

⁵⁷ Austria, seguida de Finlandia, Países Bajos, Eslovaquia y República Checa. Ver <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3234524/Europe-slams-migrant-door-Hungary-Austria-Slovakia-Holland-shut-borders-Germany-imposes-controls-saying-t-cope.html>. Fecha de consulta 25.05.18.

⁵⁸ Hungría construyó una valla en su zona fronteriza con Serbia y Croacia. Ver <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3234524/Europe-slams-migrant-door-Hungary-Austria-Slovakia-Holland-shut-borders-Germany-imposes-controls-saying-t-cope.html>. Fecha de consulta 25.05.18.

⁵⁹ En dicho acuerdo se prometía de una parte la reapertura de las negociaciones de ingreso en la Unión y la reactivación del proceso de liberalización de visados de los ciudadanos turcos para sus viajes al extranjero mientras Turquía se comprometiera a acoger a los refugiados deportados desde Grecia, a firmar y aplicar acuerdos de readmisión con los países que son fuente de flujos importantes de migración ilegal hacia Turquía o los Estados miembros de la UE y la vigilancia fronteriza a lo largo de todas las fronteras del país, especialmente de las fronteras con Estados miembros de la UE. Ver AMNISTÍA INTERNACIONAL. *El coste humano de la fortaleza Europa*, 2014, disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014es.pdf>. Fecha de consulta: 25.05.2018.

⁶⁰ GARCÉS, Blanca. *Más externalización del control migratorio*. CIDOB, diciembre 2016, disponible en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/migraciones/mas_externalizacion_d_el_control_migratorio. Fecha de consulta 25.05.2018.

⁶¹ Denunciado por muchas organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional o Médicos Sin Fronteras. Ver https://www.eldiario.es/desalambre/ONU-ONG-UE-migratorio-Libia_0_608589337.html.

⁶² Este acuerdo se adoptó en aras de «reducir de manera significativa los flujos migratorios, desarticular el modelo de negocio de los traficantes y salvar vidas» en la ruta del Mediterráneo central a través de la cooperación con las autoridades libias. En esta ocasión, la financiación por parte de la Unión ascendía a 200 millones de euros del Fondo Fiduciario de la UE para África. Ver Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. *Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar*, enero 2017, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0004>. Fecha de consulta: 25.05.18.

⁶³ Ver <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/02/03/>.

Este tipo de instrumentos, pues, teniendo en cuenta la doctrina, ponen en jaque un principio tan asentado como es el de *non-refoulement*, uno de los mayores logros a nivel de derecho internacional y especialmente del derecho de asilo.

España, por su parte, tiene de hecho incluso más experiencia en la ratificación de acuerdos de cooperación en gestión de flujos migratorios⁶⁴. No obstante, si bien es cierto que los acuerdos bilaterales entre España y los países africanos en la materia no se dirigen específicamente a refugiados sino que tratan temas relacionados con la lucha contra la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y el retorno de nacionales indocumentados hallados en el país contraparte, en la práctica indirectamente afectan a este colectivo, ya que, como llevamos ya indicando a lo largo de todo el análisis, el hecho de que no haya una distinción entre refugiado y migrante económico hasta que no se penetra en territorio del país de destino y se hace efectiva la solicitud de asilo hace que este tipo de acuerdos afecte implícitamente a los refugiados.

En relación a estos acuerdos, dos son, al menos, las principales controversias que surgen según los expertos en la materia: la primera es la utilización de fondos, destinados en principio a la cooperación al desarrollo, a cuestiones directamente relacionadas con la gestión de flujos migratorios⁶⁵ y la segunda es el presunto condicionamiento de la ayuda al desarrollo a la ratificación por parte de los países contraparte de este tipo de acuerdos⁶⁶.

Estas dos cuestiones polémicas en el ámbito de la cooperación al desarrollo no son en sí mismas contrarias al derecho⁶⁷ pero sí, en opinión de especialistas en la materia, éticamente inaceptables⁶⁸.

⁶⁴ Desde 2006, España lleva firmando este tipo de acuerdos denominados: Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión. Actualmente tiene acuerdos de estas características con Senegal, Mali, Nigeria, Ghana, Camerún, Níger, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry y Gambia.

⁶⁵ AZKONA, Nerea. *El II Plan África o cómo continuar con las políticas de externalización de la frontera sur europea y de instrumentalización de la AOD Española*, disponible en https://www.academia.edu/9262959/El_II_Plan_%C3%81frica_o_c%C3%B3mo_continuar_con_las_pol%C3%ADticas_de_externalizaci%C3%B3n_de_la_frontera_sur_europea_y_de_instrumentalizaci%C3%B3n_de_la_AOD_espa%C3%B1ola. Fecha de la consulta: 25.05.2018.

⁶⁶ GARCÉS, Blanca. *Op. cit.*, p. 10.

⁶⁷ Realmente no se vulnera el mencionado principio de *non-refoulement* ya que no se dice explícitamente en estos acuerdos que vaya a aplicarse a refugiados. Se habla solo de migrantes indocumentados.

⁶⁸ AZKONA, Nerea. *La cooperación española al desarrollo: ¿moneda de cambio para la repatriación? Una mirada a las políticas de cooperación en África Occidental durante la ejecución del primer Plan África (2006-2008)*, septiembre 2011, disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/130.pdf>. Fecha de consulta: 25.01.2018.

En muchos casos se justifican a partir de la premisa de que el desarrollo y la migración son fenómenos inversamente proporcionales, de manera que mientras aumenta uno, el otro necesariamente disminuye. Sin embargo, esta premisa que no es del todo comprobable en el caso de la migración irregular, es aún más cuestionable en el caso que aquí nos compete: la migración forzada.

En este sentido, los refugiados se ven obligados a abandonar su país por causas generalmente ajenas al estado de desarrollo del mismo. Esto pone de manifiesto que estos acuerdos no están preparados para ser aplicados en supuestos de readmisión de refugiados, no la contemplan ni la protegen adecuadamente.

Más allá de las valoraciones subjetivas al respecto, algunas ONG como la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) denuncian, además, que estos acuerdos resultan en la práctica ineficaces: la mayoría de políticas puestas en marcha han puesto en evidencia que no consiguen efectivamente frenar la entrada de migración irregular ni de refugiados, simplemente desplazan este movimiento de personas, bien sea hacia otra ruta migratoria o hacia un tercer país, que era de tránsito y pasa necesariamente a ser de destino forzoso, como ocurre con países como Marruecos⁶⁹.

Esta es precisamente otra de las grandes consecuencias de la estrategia de externalización de fronteras: la imposición del rol de «países de destino forzado»⁷⁰ a los países de tránsito, tarea que no son capaces de desempeñar debidamente dado su escaso marco normativo y políticas de integración, y, por tanto, incapaces de garantizar la protección debida a estas personas, a juicio de CEAR⁷¹.

La alteración de las rutas escogidas por los migrantes es otra de las consecuencias. Así, empíricamente puede observarse un desplazamiento hacia otras rutas cuando se aplican nuevas medidas, estrategias o herramientas de control fronterizo⁷², ya sea un aumento

⁶⁹ CEAR. *Refugiados y migrantes en España: Los muros invisibles tras la frontera sur*, 2017, Madrid, disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-FRONTERA-SUR.pdf>. Fecha de consulta 25.05.2018.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Sirva como ejemplo la instalación del sistema SIVE, un sistema de la Guardia Civil puesto en marcha en 2002 y localizado a lo largo del litoral español y que persigue el control de las fronteras marítimas a través de cámaras fijas y móviles de vídeo e infrarrojos y sensores de radar, mediante el cual se redujo el número de llegadas por esta vía pero pronto se observó un aumento de más del doble de llegadas a costas canarias. Por este motivo se decidió entonces ampliar dicho sistema a las islas y posteriormente también a la costa este española (Valencia y Alicante) y las islas Baleares. Con ello se redujo de nuevo la entrada por dichas rutas pero aumentó la entrada a través de la vía terrestre a Ceuta y Melilla. Ver CEAR. *Marruecos: Desprotección y vulneración de derechos de las personas migrantes y refugiadas a las puertas de Europa* 2015, disponible en <https://www.cear.es/wp->

del personal de control frontera o del servicio de vigilancia de las costas, entre otros⁷³. También sucede este fenómeno en relación a la naturaleza de la ruta utilizada⁷⁴ y se extiende la misma problemática a nivel europeo⁷⁵.

En pocas palabras, citando al analista Felipe Manchón Campillo: «el refuerzo de la “Europa Fortaleza”, es decir, el conjunto de medidas de diferente índole que se han puesto en marcha para blindar el continente, deja al descubierto una innegable realidad: incluso aunque el aumento de las políticas de control en frontera fuera completamente efectivo, muchos refugiados seguirían esperando la resolución de sus solicitudes de asilo»⁷⁶.

Conclusiones

En definitiva, podemos concluir que más allá de la legislación vigente, a efectos de ejecución, actualmente la estrategia española y europea seguida para hacer frente a la llegada de refugiados es una estrategia basada en la externalización de fronteras, la ratificación de acuerdos de readmisión y de control —en otras palabras, de contención— de migrantes, y de ayuda al desarrollo en parte condicionada a dichos acuerdos.

Además, este tipo de estrategias, de acuerdo con especialistas en la materia⁷⁷, si bien benefician a ambos países en cuestión, ya que el país que actúa como «tapón» siempre recibe algo a cambio, al final, como tantas veces, los mayores perjudicados son los migrantes, quienes en este caso son tratados como moneda de cambio.

[content/uploads/2016/11/informe_marruecos_ceil_2015_definitivo.pdf](#). Fecha de consulta 25.05.2018.

⁷³ Por ejemplo, tras la instalación de concertinas en las vallas de las ciudades autónomas, la ruta migratoria se desvió hacia las islas Canarias dando lugar, en 2006, a la denominada crisis de los cayucos.

⁷⁴ Así, el refuerzo continuado de las vallas en la frontera terrestre con África provocó un cambio de elección para los migrantes y refugiados que empezaron a decantarse por una vía marítima, incluso cuando esta se caracteriza por una mayor peligrosidad y riesgo mortal. Ver CEAR. *Op. cit.*, p. 1.

⁷⁵ Así, en 2012 la Operación Aspida de Frontex en la frontera entre Grecia y Turquía, motivó un desplazamiento de la ruta migratoria del este del Mediterráneo hacia la frontera de Turquía con Bulgaria y la Operación Poseidón Tierra de Frontex generó un nuevo cambio hacia la ruta central mediterránea a través de Libia y hacia la ruta de los Balcanes, especialmente a través de la frontera entre Serbia y Hungría. Ver PÉREZ VILLALOBOS, María Concepción. «La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Unión Europea». *Anales de Derecho*, enero 2017, disponible en <http://revistas.um.es/analesderecho>. Fecha de la consulta 25.05.2018

⁷⁶ MANCHÓN CAMPILLO, Felipe. «El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria», marzo 2017 disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO20-2017_Refugiados_ManchonCampillo.pdf.

⁷⁷ Defensor del Pueblo Español. *Estudio sobre el asilo en España, la protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, junio 2016, disponible en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf. Fecha de consulta: 25.05.2018.

Otra cuestión puesta en evidencia, a partir de los datos de FRONTEX aportados, es la clara correlación positiva entre las cifras de migrantes irregulares y de solicitantes de asilo llegados a territorio español⁷⁸, que invita a pensar en una más que posible causalidad, que, en caso de confirmarse con un estudio más amplio sobre el terreno, permitiría dejar claro lo que apuntan los datos tratados: muchos de los considerados migrantes económicos en situación irregular eran (y son) en realidad refugiados que pretenden penetrar en nuestro país en busca de protección huyendo de los conflictos acaecidos en su país⁷⁹.

A colación de lo anterior, es razonable considerar que la falta de una estrategia diferenciada para los migrantes en situación irregular de un lado, y los refugiados, de otro, hace que a menudo los segundos sean tratados bajo las mismas condiciones que los primeros, lo que irremediamente implica una vulneración de sus derechos más fundamentales, a saber, la posibilidad de solicitar asilo y la prohibición de ser devueltos a su país de origen.

El problema de la falta de diversificación de la estrategia radica, pues, en que las rutas y las puertas de entrada son iguales para todos los tipos de migrantes⁸⁰ y, mientras para algunos, la migración puede ser una opción en aras de mejorar su situación económica, para otros, como es el caso de los refugiados, es una cuestión de necesidad imperiosa, ya que por definición no pueden permanecer en su país porque por un motivo u otro no se sienten protegidos por este.

Con todo ello, podemos, pues, concluir que tanto el acceso a solicitar asilo como el principio de *non-refoulement* se ven cuanto menos mermados, en muchas ocasiones sorteados, por las estrategias de contención de migrantes nacionales y comunitarias.

Queda un largo camino por recorrer en la materia y el futuro, lejos de esclarecerse, parece presentarse aún más incierto tras la polémica gestión de esta reciente crisis de refugiados procedentes de Siria, que ha puesto en tela de juicio los valores y principios más fundamentales de la Unión Europea.

Lo que está claro es que, lamentablemente, los conflictos no van a disminuir como tampoco, en consecuencia, las llegadas de refugiados procedentes de estos países. Garantizar unas condiciones de protección dignas para este colectivo, respetando el

⁷⁸ Se puede ver en la relación entre las distintas variables, página 7 del presente artículo.

⁷⁹ Ver página 5 del presente artículo.

⁸⁰ CEAR. *Op.cit.*, p. 9.

derecho comunitario e internacional, dependerá de la gestión y la estrategia en frontera y pasará por una mayor conciencia de la necesidad de no tratar a estos flujos procedentes de África como un único colectivo homogéneo.

*María Frades Méndez**
Máster Análisis Relaciones Económicas Internacionales, URJC
Becaria IEEE